FINANSZÍROZÁS ÉS A FELSŐOKTATÁS MINŐSÉGE

Számos ellenérzés és ellenérv kísérte a hazai felsőoktatás normatív finanszírozásának most is tartó bevezetését. Az ellenérvek között szerepelt – többek között – a normatív finanszírozás „minőség-romboló" hatása is, oly annyira, hogy ez néhány kormányzati megnyilvánulásban is hangot kapott.

Ebben az írásban a felsőoktatás-finanszírozás és a minőség közötti összefüggést kísérlem meg elemezni, egy olyan gondolati keret felhasználásával, amely részint a felsőoktatás társadalmi, gazdasági integrációjának[1] jellemzőiből, részint belső sajátosságaiból igyekszik levezetni a felsőoktatás ezzel összefüggő tulajdonságait.

A felsőoktatás minősége

A minőség – a közgazdasági jellegű definíciók szerint – a termék, illetve szolgáltatás azon tulajdonságainak összessége, amelyek meghatározott igényeket elégítenek ki. Például a nemzetközi szabvány megközelítése szerint a minőség „...egy termék vagy szolgáltatás jellemzőinek és sajátosságainak összessége, amelyek hatással bírnak kinyilvánított vagy vélelmezett szükségletek kielégítésére (ISO 8402–1986) ... E meghatározásnak az alapján lehetséges a termékek és szolgáltatások értékelése mind »a felhasználói követelmények kielégítése«, mind »a célnak megfelelőség« szempontjából. Ennek alapján jogosan mondhatjuk, hogy a minőség egy cél elérésének az eszkö-

1 Fontos hangsúlyozni, hogy itt az integráció fogalom nem a manapság népszerű intézményi egyesítést jelenti. Itt ezt a fogalmat abban az értelemben használom, ahogyan Polányi Károly meghatározta a gazdasági integrációs forma fogalmát. „Az empirikus gazdaságok intézményesülési módjának vizsgálatát annak a módnak a tanulmányozásával kell elkezdeni, ahogy a gazdaság egységre és stabilitásra tesz szert, azaz ahogy részei kölcsönös összefüggésre lépnek és újratermelődnek. Ezt néhány (nagyon kis számú) strukturális séma kombinációja biztosítja, amelyet integrációnak fogunk nevezni. [...] mivel ezek a formák elkülönítik egymástól a gazdaság szintjeit és szektorait, lehetővé teszik a gazdasági folyamat viszonylag egyszerű fogalmakkal való leírását, s ezzel bizonyos rendet visznek annak végtelen változatosságába.

Az alapvető, empirikusan felfedezhető sémák a reciprocitás, a redisztribúció és az árucsere. A reciprocitás a szimmetrikus csoportosulások kölcsönösen megfelelő pontjai közötti mozgásokat jelöli, a redisztribúció egy központ felé irányuló, majd e központból kiinduló elsajátítási mozgásokra utal, a csere oda-vissza mozgásokra vonatkozik, melyek egy piaci rendszer »személyei« között zajlanak. [...] a különböző integrációs sémák különböző intézményes alapzatot feltételeznek." (Polányi Károly: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet, Gondolat, Budapest 1976., 240–241. old.)

EDUCATIO 1999/3 POLÓNYI ISTVÁN: FINANSZÍROZÁS ÉS A FELSŐOKTATÁS MINŐSÉGE pp. 598–610.

ze, nevezetesen az ügyfél (customer) elégedettségének az elnyerése egy termék vagy szolgáltatás minden tekintetében."[2]

A meghatározások jó része hangsúlyozza, hogy ezen tulajdonságok egy része objektív módon meghatározható és mérhető, másik részük viszont alapvetően szubjektív.[3]

Akkor mit is lehet a felsőoktatás minőségén érteni?

Az idézett gondolatokat felhasználva ezen a felsőoktatási szolgáltatás azon tulajdonságainak összességét érthetjük, amelyek meghatározóak mind „a felhasználói követelmények kielégítése", mind „a célnak megfelelőség" szempontjából. Egy ilyen meghatározás azonban aligha megfogható. Lehet ugyanis tartani attól, hogy a felsőoktatási szolgáltatás esetében sem a felhasználói követelményeket, sem a célnak megfelelőséget biztosító tulajdonságok nincsenek – vagy csak nagyon nagyvonalúan vannak – azonosítva (s különösen nincsenek mérhető paraméterek rögzítve).

A felsőoktatás minőségét tehát valószínűleg a végzettek munkaerő-piaci alkalmassága, a gazdaság és társadalom fejlődéséhez való alkalmazkodóképessége, az innovációra és a tudomány művelésére való alkalmasságuk alapján lehetne megítélni – ha ezeket a jellemzőket tudnánk mérni. Ezt az alkalmasságot alapvetően befolyásolja (növeli) a felsőoktatásban folyó oktatás, nevelés – de legalább ennyire függnek a hallgatók (az otthonról és a megelőző képzési fokozatról) „hozott" ismereteitől, képességeitől. Igen nehéz tehát a felsőoktatás „hozzáadott" teljesítményét, s annak minőségét megítélni – s nyilvánvalóan durva leegyszerűsítés ezt az oktatók, kutatók tudományos minősítésével és mennyiségével azonosítani.

Ugyanakkor, amikor ma nálunk a felsőoktatás minőségéről szoktak beszélni, gyakran olyan jellemzőket említenek, mint a tudományos minősített oktatók, kutatók száma, aránya, ezen oktatók, kutatók tudományos eredményei, publikációi stb. – viszont a növekvő hallgatólétszámot, a növekvő hallgató-oktató arányt a minőségromlással kapcsolatban szokták összefüggésbe hozni. Tehát ebben megközelítésben a felsőoktatási szolgáltatás alapvető összetevőinek (az oktatóknak és kutatóknak) a

2 Idézi: Minőségirányítás. Informatikai Tárcaközi Bizottság Ajánlásai. 9. sz. ajánlás, 1.0 verzió. Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Iroda. Budapest, 1997.

3 „A minőség (quality) egy termék (vagy szolgáltatás) olyan tulajdonságainak összessége, amelyek meghatározott vagy elvárható igényeket elégítenek ki. Ezek lehetnek objektív (szerződésben, előírásban vagy egy elfogadott mintadarabbal meghatározott) követelmények, de lehetnek szubjektív alapon nyugvó követelmények is, mint például a »használatra való alkalmasság«. Míg az első esetben valamilyen előre rögzített követelménynek való megfelelésről van szó, addig a második esetben bizonytalanságban vagyunk, mert a »használatra való alkalmasság« elég megfoghatatlan, ugyanis a vásárlóknak eltérő igényei lehetnek, és az »alkalmasságot« is eltérően ítélhetik meg." (A minőségről. Az 1996. évi magyar Nemzeti Minőségi Díj nyerteseinek bemutatkozásával (Szerk.: Szilvássy Erika) CO-NEX Könyvkiadó Kft., 1997. Benne: Lazur Lajos: Bevezetés a minőségügybe 11. old.) Hasonló megállapítást tesz Tenner és DeToro is: „A minőség szónak sokféle definíciója van, amelyek a hagyományostól egészen a stratégiai jellegűig terjednek. A minőség hagyományos definíciója többnyire kopásállónak, jól konstruáltnak és tartósnak írják körül a jó minőségű árucikket. Egy másik definíció a kiválóság, az elsőrangúság képzetét sugallja, azt, hogy az adott tárgy a lehető legjobb. Ám rendkívül áldáz nemzetközi versenyhelyzetben küzdő menedzsereket egyre inkább a minőség stratégiai definíciója foglalkoztatja: a vevők igényeinek kielégítése." (Arthur R. Tenner – Irving J. DeToro: Teljekörű minőség-menedzsment. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1996. 38. old.)

De hasonló – tehát a minőség részben objektív mérhető, részben szubjektív jellegét hangsúlyozó – meghatározásokat találunk a hazai közgazdasági jellegű lexikonokban is (Pl. Vezetési, szervezési, információs és számítástechnikai értelmező szótár (Szerk.: Drecin J.) KGM-MTTI. Budapest, 1974, vagy Közgazdasági ABC (Szerk.: Muraközy T. – Zánkai G.) Mezőgazdasági Könyvkiadó, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973)

magasabb tudományos minősége (és mennyisége) javítja, a hallgatók növekvő száma pedig csökkenti a minőséget – azaz a kiképzettek megfelelését a gazdaság, a munkaerőpiac és a tudomány követelményeinek való. Arról van tehát szó, hogy jelenleg nálunk a felsőoktatás minőségét az oktatók tudományos, kutatási teljesítménye, s nem a kibocsátott végzettek jellemzői alapján ítélik meg.

Redisztribúció és minőség

Az állam oktatási szerepvállalása – ami igen általánosnak tekinthető a világ országaiban – gyakran nem csak állami finanszírozást jelent, hanem az országok igen nagy részében állami szolgáltatást is. Tehát az állam nem egyszerűen csak finanszírozza az oktatást végző szervezeteket, hanem ezen oktatást végző szervezetek nagy részét maga hozza létre. Ezen intézmények társadalmi, gazdasági betagozódását alapvetően meghatározza a redisztribúció.

A redisztributív integrációban az aktorok a redisztributív központ célkitűzéseinek megfelelően, az általa meghatározott arányok szerint tevékenykednek. Így az integrált aktorok alapvetően csak a központon keresztül állnak kapcsolatban egymással: az aktorok között mind vertikálisan, mind horizontálisan csökevényes az együttműködés. Minden aktor tevékenységének komplexitására törekszik, a másikkal történő munkamegosztás helyett. Más oldalról a redisztributívan integrált szolgáltatók, miután minden tekintetben a redisztribútortól függenek, lényegében a redisztribútornak szolgáltatnak – a szolgáltatás tényleges igénybe vevői sokkal kevésbé befolyásolják magatartásukat, mint piaci integráció esetében, ahol a szolgáltatók ki vannak szolgáltatva a vevők döntéseinek. Miután a szolgáltatást igénybe vevők nem tudják szelektálni a szolgáltatókat, így a szolgáltatás minőségére sincsenek befolyással. Ezért általában a redisztributív központ kényszerül a minőséget biztosítani illetve, ellenőrizni.

A redisztributív integrációban tehát piaci értelemben vett gazdasági racionalitás, gazdasági hatékonyság nem érvényesül, s az aktorok szolgáltatási tevékenysége sem a szolgáltatást közvetlen igénybe vevők igényeit (pl. minőségi elvárásait) igyekszik kielégíteni, hanem a redisztribútor célrendszerének próbál eleget tenni. Az integrált szervezetek hatékonysága és tevékenységük minősége egyaránt attól függ, hogy a redisztributív központ cél- és ellenőrzési rendszerében a hatékonysági és a minőségi elvárások milyen szerepet játszanak, s milyen mechanizmusokkal rendelkeznek ezek kikényszerítésére. Ugyanakkor aligha vitatható, hogy az ilyen, csak a redisztribútor ítéletétől függő minőségi és hatékonysági kritériumok nem lehetnek konzekvensek, s aligha nevezhetők csakugyan (piaci értelemben tekinthető) minőségnek és hatékonynak.

A tisztán redisztributív rendszerben tehát nem a fogyasztók igényei formálják a kínálatot, hanem a redisztribútor és a szolgáltató szervezetek sajátos önérdekei. Így sem a minőség, sem a hatékonyság nem tud érvényre kerülni.

A felsőoktatás integrációs sajátosságai

A fentiek olyan társadalmi, gazdasági rendszerekre vonatkoznak, ahol a társadalmi és gazdaság szereplők integrációja meghatározóan redisztributív – ilyen, pl. az állam-

szocialista társadalmi, gazdasági rendszer. Ugyanakkor egyes társadalmi, gazdasági aktorok integrációja piaci társadalmakban is lehet redisztributív. Nagyon sok országban ilyen az oktatás és a felsőoktatás is.

E társadalmakban a felsőoktatást általában vegyes redisztributiv-piaci integráció jellemzi. Ez a vegyes redisztributiv-piaci integráció két lehetséges szélsőhelyzet között alakul ki – az ország gazdasági, társadalmi fejlettségétől, tradícióitól, történelmi fejlődésétől és a vezető politikai erők elképzeléseitől befolyásolva.

Az egyik szélsőhelyzet egy tiszta felsőoktatási piac, amelyet részint a felsőoktatási szolgáltatások (az oktatás, és a kutatási eredmények) vevői, azaz az ezek iránti fizetőképes kereslet, részint pedig az eladók, azaz ezt a keresletet kielégítő vállalkozó szervezetek (felsőoktatási intézmények) alkotnak – s e piacon a kereslet és kínálat által meghatározódó áron cserélnek gazdát az áruk ill. a szolgáltatások.

A másik szélsőhelyzet a tiszta redisztribúció, ahol a társadalmat integráló meghatározó redisztribútorok (az állam, az egyházak stb.) saját céljaikból (a társadalom általuk fontosnak tartott szükségleteiből) levezetve hozzák létre és működtetik a felsőoktatási intézményeket – a felsőoktatást használók köre pedig elsősorban a redisztribúció hierarchiájával és célrendszerével azonosulókból áll. A használatért itt is fizetni kell általában, de a használati díj nem piaci. A használathoz egy olyan központi elosztás alapján lehet hozzájutni, amely a redisztribúció célrendszere szerinti majdani beválást és az azonosulást igyekszik mérni.

A modern polgári államokban egyrészt korszerűsödik a felsőoktatás redisztributív integrációja (a választók és az adófizetők állama a választók és adófizetők igényeit igyekszik szem előtt tartani). Ez a célrendszer radikális átalakulását jelenti: a felsőoktatásnak részint az egyének növekvő – „fogyasztási" célú és életpályaesély-növelő – továbbtanulási igényeit, részint a modern ipari állam társadalmi, gazdasági értelmiségi és szakemberszükségletét valamint kutatási, tudományos, művelődési szolgáltatások iránti keresletét kell szolgálnia. Másrészt az elosztásnak nyitottá és demokratikussá kell válni. De a modern redisztribútor eszközrendszere is átalakul – a közvetlen (direktív) célmeghatározás helyébe elsősorban *az autonómmá váló intézmények* piackonform pénzügyi orientálása lép.

Végeredményben egy olyan vegyes redisztributív-piaci felsőoktatási integráció alakul ki, amelyben a redisztributív felsőoktatási szféra számtalan piaci integrációs elemet tartalmaz a piaci szféra pedig néhány redisztributív elemmel egészül ki.

A felsőoktatás piaci társadalmakban történő integrációjának belső sajátosságait kettősség jellemzi. Az egyetemi-tudományos szférán belül meghatározott pontokon – az intézmények működésében, az egyetemi élet szervezésében – a gazdasági racionalitás áll előtérben, mint univerzális társadalmi mechanizmus. Ugyanakkor az oktatási és kutatási tevékenységet ténylegesen megvalósító résztvevők a sajátlagos, tudományos értékelési mechanizmusok alapján orientálódnak.[4]

Persze ennek feltételei vannak. „Az egyetemek vezetői elsősorban az egyetemi piac logikájának nyomása alatt állnak, és a gazdasági racionalitás miatt igyekeznek a nagy

4 Pokol Béla: A professzionális intézményrendszerek elmélete. Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1992.

tudományos reputációval, esetleg Nobel-díjjal rendelkező tudósokat megnyerni egyetemükre professzornak. A tudományos reputáció rangsorai, az akadémiai tagságok, Nobel-díjak etc. egy ettől teljesen különböző értékelési mechanizmuson keresztül alakulnak ki."[5]

Az egyetem tehát olyan szervezet, amelynek gazdasági alapját a tandíjbevételek, illetve a hallgatólétszám alapján folyósított állami támogatás, a professzorok által hozott kutatási pénzek, a kutatási megrendelések bevételei, a végzettek és mások adományai teremtik meg. Ugyanakkor ahhoz, hogy ezeket a gazdasági alapjait maximalizálni tudja, nélkülözhetetlen, hogy olyan belső értékelési mechanizmusokat működtessen, amelyek a tudományos reputáció, a tudományos értékelési mechanizmusokra épülnek – azaz a tudományos minőség alapján magasan értékelt oktatókat, kutatókat kell megnyernie, ezek magas színvonalú oktató, kutató munkáját ösztönöznie. Ez a két értékelési rendszer szoros, egymást feltételező kapcsolatban áll. Ha hiányzik a gazdasági racionalitás, akkor hiányozni fognak a pénzügyi alapok a tudományos minőség megvalósítására, de ha hiányzik a tudományos értékelés, a tudományos minőség, akkor ezt a pénzügyi alapok is megsínylik, mert a tudományos minőség hiányában csökken a kutatási alapokból, a kutatási megbízásokból származó bevétel, hiányozni fognak a magas tudományos elismertséggel bíró oktatók, kutatók, s ez végül is abban az irányban hat, hogy csökken a hallgatói érdeklődés is. A felsőoktatás integrációs sajátosságai tehát alkalmasak arra, hogy megteremtsék a tudományos minőség és a gazdasági racionalitás összhangját.

A felsőoktatási intézményeknek egyszerre kell megfelelni az „egyetemi piac" és a „tudományos piac" elvárásainak. Amennyiben nem működik az egyetemi piac, akkor alapvetően a korábban már látott redisztributív sajátosságok erősödnek fel. „Az egyetemi-tudományos szféra sajátlagos értékelési mechanizmusát (a tudományos reputáció rangsorait) nem egyszerűen kiegészíti az egyetemi piac és a tudományos piac gazdasági racionalitás szerinti értékelése, hanem az utóbbi megszűnése esetén hosszabb idő után ez a sajátlagos értékelés is egyre torzabban és egy sor véletlen tényező által befolyásolva működik."[6]

A piaci berendezkedésű országok között rendkívül nagy különbségeket találunk az egyetemi szférát érintő redisztributív állami beavatkozás mértékében és céljaiban – azaz az egyetemi piac tényleges kialakulásában –, az egyik póluson álló francia és német gyakorlattól a másik póluson álló észak-amerikai gyakorlatig.[7] Lényeges – és a

5 Pokol Béla (1992) i.m. 47. p.

6 Pokol B. (1992) i.m.: 48–49. p.

7 Pokol (1992) szerint az egyik véglet a francia gyakorlat, ahol az egyetemi-tudományos élet lényegében minden aspektusába beavatkozik az állam, és önszerveződésről alig lehet beszélni. A másik pólusom az Egyesült Államok egyetemi-tudományos szférája található, ahol az állam csak indirekt finanszírözási és felügyeleti mechanizmusokon keresztül, igen szűk befolyásolást gyakorol, s a szféra önszerveződési mechanizmusaira alapozódva történik az egyetemi-tudományos tevékenység finanszírozása és értékelése. A német gyakorlat e kettő közé helyezhető az egyetemi oktatás tartalmi kontrolljának hiánya, a tudomány-finanszírozás önszerveződési mechanizmusokra épülése. Ugyanakkor az állami finanszírozás magas aránya és intézményfinanszírozó jellege miatt, amelynek következtében hiányzik az egyetemek konkurenciája a diákokért. Szemben a közvetett állami finanszírozás amerikai gyakorlatával, ahol az állami finanszírozás a magas tandíjak állami ösztöndíjak formájában történő fedezése útján történik.

redisztribúció szempontjából meghatározó – különbség van az egyes országok rendszerei között abban, hogy az egyetemi-tudományos szféra meghatározó elosztási döntései mennyire épülnek többé-kevésbé személytelen objektív értékelési-jutalmazási mechanizmusokra, s hogy ezek teret engednek-e az egyetemi-tudományos szféra többdimenziójú kompetíciójának, azaz az egyetemi piac működésének. Ugyanakkor az európai felsőoktatás integrációjában a hetvenes évek végétől, nyolcvanas évek elejétől jól kitapintható közös tendenciák figyelhetők meg ezen tényezők előtérbe kerülésében. A kormányzatok felsőoktatási stratégiájának uralkodó elemévé vált a finanszírozás-politikán keresztül történő szabályozás.[8]

A felsőoktatási képzés expanziója és a hetvenes évek gazdasági nehézségei miatt a kormányzatok szerepvállalásában paradigma-váltás tapasztalható. Minden kormány egyre határozottabban a költséghatékonyságot, a munkaerő-piaci elvárásoknak való nagyobb megfelelést helyezte előtérbe. Ennek nyomán a hetvenes évek végétől a pénzügyi koordináció került előtérbe. Az állami szerepkör egyre inkább a megrendelői szerep felé mozdult el. „A megrendelő nem utasít, inkább bejelenti igényeit, prioritásait, és fizet, ha megkapja azt, amit rendelt. Lehetőség szerint a végterméket szeretné látni, és annak értékelése alapján fizet." Így a pénzügyi oldalról történő szabályozás intézményei sorra megjelentek az európai nemzetek központi kormányzati struktúrájában. S a felsőoktatási intézmények egyre nagyobb mértékben igényeltek vállalkozói (menedzser) típusú vezetőket a korábbi akadémiai típusú vezetők helyett, illetve azok mellé.[9] Ezzel együtt megjelenik a felsőoktatási szférával szembeni elvárások között a minőség gazdasági szférához hasonló értelmezése, s megjelennek a minőségellenőrzési és minőségbiztosítási rendszerek is.

A finanszírozás összefüggése a hatékonysággal és minőséggel

Az elmondottakat tehát abban foglalhatók össze, hogy a felsőoktatásban, amely jellemzően – és az országok igen széles körében – redisztributív módon integrált társadalmi, gazdasági alrendszer, a klasszikus redisztributív integráció jellemzőiből eredően háttérbe szorulhatnak azok a belső mechanizmusok (a gazdasági racionalitás és a tudományos értékelés összhangja), amelyek a hatékonyságot és a minőséget biztosíthatják. Ahhoz, hogy a felsőoktatási rendszerben a hatékonyság és a minőség érvényre

8 Mint Darvas (1993) megállapítja: a hatvanas-hetvenes évekig az állami beavatkozás növekedett, de a kormányok biztosították a felsőoktatás működésének anyagi feltételeit. Az állam és az akadémiai szféra közös érdekeltsége a magas szakmai követelmények és az elitszínvonal intézményes biztosítása volt. Ez a „megegyezés" azonban fokozatosan érvényét vesztette a nagyobb iskolai egyenlőséget és a tömeges iskoláztatást követelő társadalmi nyomás következtében. A felsőoktatási képzés expanziója és a hetvenes évek gazdasági nehézségei miatt a kormányzatok szerepvállalásuk újragondolására kényszerültek. „Immár nem egyszerűen arról volt szó, hogy a gazdasági növekedés szakemberigényét kellene a tervezésen keresztül kiszolgálni, vagy a központi hivatali apparátus tagjait kellene kiképezni, esetleg a növekvő társadalmi felsőfokú képzési igényeket koordinálni. Mindenek előtt a felsőoktatás alacsony hatékonyságának következményei váltak egyre nyilvánvalóbbá a világszintű gazdasági versenyben, illetve a technológiai lemaradásban. Ezen túl maga az európai ipar és üzleti világ is egyre kevésbé találta a képzés és kutatás színvonalát adekvátnak." (Darvas Péter: Felsőoktatás és az egyetemek egy „új" Európában. Várakozások és változások.)

9 Darvas (1993)

juthasson, egyik szükséges feltétel az egyetemi piac megteremtése. Ennek egyik eszköze az oktatási tevékenység kvázi piaci finanszírozása. Nélkülözhetetlen továbbá az intézmények közötti versenyhelyzet megteremtése.[10] Ugyancsak alapvető fontosságú a kutatási piac kialakulása, amely nélkülözhetetlenné teszi a kutatás olyan finanszírozását, amely a tudományos rangsorokat és a tudományos teljesítményt helyezi előtérbe – ilyen például (és meghatározóan) a versenypályázati alapon nyújtott kutatástámogatás.

Az oktatás kvázi piaci finanszírozású megoldásainak jellemzője az, hogy az intézmények részére szolgáltatásuk alapján, mintegy piaci árbevétel-szerűen adják az állami támogatást, így biztosítva azt, hogy az állami finanszírozás ellenére a szolgáltatást igénybe vevők döntései és választásai érvényesüljenek a szolgáltatókkal szemben. Az oktatás esetében ez azt jelenti, hogy az intézmények finanszírozása az oktatott hallgatólétszámmal arányosan, mintegy a hallgatók helyett az állam által fizetett kvázi tandíjbevétellel történik.

Az állami kvázi piaci finanszírozásnak is több fajtája van. Az egyik fajtája a normatív intézményfinanszírozás. A másik fajtája a közvetett finanszírozás, ami azt jelenti, hogy nem az oktatási intézményeket finanszírozza az állam, hanem a tanulókat. A tanulókat is kétféle módon finanszírozhatja az állam: vagy ösztöndíjakkal, vagy voucherrel (oktatási utalvánnyal)[11] – amelyekből azután a hallgató a tandíját fizeti.

A közvetett finanszírozásnak több előnye van. Az egyik az, hogy költség-megtakarítással jár, ugyanis „az azonos minőség költsége kétségtelenül nagyobb, ha a költségeket közvetve adókon keresztül fizetik, mint amikor közvetlenül fizetnek az iskoláért".[12] Másik előnye, hogy „ösztönözni fogja a közvetlen szülői finanszírozás fokozatos bevezetését."[13] Legfontosabb előnye azonban az, hogy az oktatási szolgáltatók között verseny alakul ki, ami mind a minőséget, mind a hatékonyságot előmozdítja.

---

10 A versenyhelyzet megkívánja, a hallgatói választásokat előtérbe helyező felvételi rendszert, a felsőoktatási rendszer átjárhatóságát a hallgatók számára stb. Lásd ennek néhány fontos vonatkozását: Polónyi István: A felvételi rendszer és az államilag finanszírozott hallgatói férőhelyek elosztása a felsőoktatási intézmények között In.: Polónyi István: Oktatáspolitika, oktatásfinanszírozás. Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest 1998.

11 Az oktatási utalvánnyal történő oktatás finanszírozás legismertebb teóriáját Milton Friedman írja le (Friedman, M – Friedman, R.: Választhatsz szabadon.) De több más szerző is foglalkozik vele (pl.: Atkinson, G.B.J.: Újabb fejlemények az oktatás finanszírozásában.)

„Az utalványos terv egyszerű és hatékony lehetőség arra, hogy a szülőknek nagyobb választási szabadságot adjon, miközben megtartja a jelenlegi pénzügyi forrásokat. Tegyük fel, hogy gyermekünk állami általános iskolába jár. Általában országszerte ez az adófizetőknek évente 2000 dollárjába került 1978-ban minden beiratkozott gyermek után. Ha kivesszük a gyermekünket az állami iskolából, és magániskolába küldjük, az adófizetőknek mintegy 2000 dollárt takarítunk meg, de semennyi részt nem kapunk ebből a megtakarításból, csak amennyit minden adófizető kap, mely ez esetben legfeljebb néhány centnyi adójóváírást tesz ki. Magántandíjat kell fizetni az adón felül, és ez erős ösztönző, hogy gyermekünket állami iskolában tartsuk. Tegyük fel, azonban, hogy a kormány azt mondja:»Ha mentesít minket gyermekének oktatási költsége alól, kap egy utalványt, egy papírt meghatározott pénzösszegről, amit csak és csakis akkor válthat be, ha ezt gyermekének iskoláztatására fordítja egy jóváhagyott iskolában.« A pénz összege lehet 2000 dollár, vagy kisebb összeg is, mondjuk 1500 vagy 1000 dollár. Így megoszlana a megtakarítás ön és a többi adófizető között. [....] A szülőknek meg lehet és meg kell engedni, hogy az utalványokat ...ne csak a magániskolákban, hanem más állami iskolákban is felhasználhassák." (Friedman, M – Friedman, R. (1998.) i.m. 163–164. p.)

12 Friedman, M – Friedman, R. (1998.) i.m. 164. p. Ezt Friedmanék elsősorban az utalványos finanszírozásra írják, de nem nehéz belátni, hogy minden közvetett finanszírozásra igaz.

13 Friedman, M – Friedman, R. (1998.) i.m. 165. p. Fontos hozzátenni, hogy a szerzők hangsúlyozzák, hogy ez abban az irányban hat, hogy növekszik az oktatási források volumene, ugyanis az emberek így többet fognak oktatásra költeni, mint e nélkül.

A normatív finanszírozás is ilyen kvázi piaci finanszírozás, s a hatékonyság és a minőség javulását eredményezheti. Ehhez természetesen az szükséges, hogy alkalmazásában következetes legyen az állam. Amennyiben ugyanis a normatív finanszírozás legfontosabb tényezői csak tompítva kerülnek bevezetésre, akkor ezek a hatások nem érvényesülnek. A hazai bevezetés során részint nem történt meg – illetve csak részben történt meg – a normatív támogatáshoz viszonyítva túlfinanszírozott intézmények támogatásának csökkentése, és elmaradt a felvételi rendszernek a hallgatói választásokat követő átalakítása.[14] Tehát ez egyetemi piac csak korlátozottan alakult ki, hiszen az intézmények közötti verseny máig sok tekintetben részleges.[15]

A normatív finanszírozás bevezetése során nálunk – többek által hangsúlyozott vélemény szerint – a normatív finanszírozás a minőség romlásának irányába hat. Ezen vélemények szerint ugyanis azzal, hogy a normatív finanszírozás részint a képzésben résztvevők létszámának növelésére – tehát tömegképzésre –, részint a belső szelekció mérséklésére ösztönöz, a minőség csökkenését eredményezi. Ugyanakkor a korábban elmondottak alapján nyilvánvaló, hogy a felsőoktatási szféra működésének kettős jellege – a korábban már említett gazdasági racionalitás és a tudományos reputáció – alapvetően akadályozza a minőség romlását. Ehhez persze az is szükséges, hogy a normatív finanszírozás mellett működjenek olyan kiegészítő finanszírozási csatornák, amelyek a tudományos minőség érvényre juttatását támogatják. Ilyenek a kutatási alapok (a felsőoktatási kutatási alap, az OTKA, KMÜFA stb.), amelyek versenypályázati elven nyújtanak támogatást.

Persze a normatív támogatás bevezetése igen kellemetlenül érinti azokat az intézményeket, amelyek költségmúltja valamilyen okból magasabb szintű támogatást biztosított, amely előny – lényegében érdekérvényesítéssel elért többlet – az új finanszírozás miatt elvész. Ezen többletek fenntartására való törekvés alátámasztása szülte elsősorban azokat az érveket, amelyek a normatív finanszírozást a minőség rontásával és a szakmai specialitások és a szakmailag indokolt költségek el nem ismerésével vádolták.[16]

Felmerül az a kérdés is, hogy kell-e minőségi elemeket építeni a normatív finanszírozásba. Szükség van-e olyan tényezők, többlet-támogatási tényezőként történő elismerésére, mint pl. a minősített oktatók aránya? Az eddigiek alapján nyilvánvaló,

14 A felvételi rendszernek olyannak kellene lenni, hogy az intézményeket arra kényszerítse, hogy a hallgatói keresleteknek megfelelő képzési kínálatot nyújtsanak. Nálunk a jelenlegi felvételi rendszerben, a kilencvenes évek végén is az intézmények kényszerítik rá a hallgatókra saját szakkínálatukat. Lásd erről: Polónyi István (1998).

15 A jelenlegi továbbtanulási hiányhelyzet, valamint a finanszírozás nem következetes alkalmazása és a felvételi rendszer jelenlegi szisztémája miatt csak kezdetleges egyetemi piac alakult ki – s így az intézmények közötti verseny is korlátozott.

16 Érdemes ezzel kapcsolatban röviden a közösségi ráfordítások különbségeinek értékelésére kitérni. Az alapkérdés az, hogy mekkora (közösségi) ráfordítás különbséget tolerál a redisztribútor? Ha többlet normatívával támogatná az elit képzést, azaz az elit egyetem szakján tanuló hallgató után több támogatást nyújtana, mint a nem elit egyetem szakján tanuló után, akkor az az állampolgár több állami támogatáshoz jutna, aki elit egyetemre jár. Ez sértené a demokratikus megközelítést, ami alighanem az azonos támogatást tartja elfogadhatónak. A fejlett világban nem igen találunk arra példát, hogy az állam direkt módon, emelt normatívával fizeti az elitképzés külön-költségeit. Az elitképzés többlet forrásai a magasabb tandíjakból, az ott dolgozó ugyancsak elit kutatók által elnyert többlet-forrásokból, többlet megbízásokból – és így tovább – állnak össze.

hogy akkor van jogosultsága ennek, ha ez elősegíti az egyetemi és/vagy tudományos piac kialakulását, működését. A minőség és a tudományos piac kialakulását és működését sokkal inkább elősegíti a versenypályázati források és lehetőségek növelése. Más oldalról azonban – feltéve, hogy nem veszélyezteti az egyetemi és/vagy tudományos piac kialakulását és működését – tudománypolitikai és oktatáspolitikai szempontból elfogadható lehet[17] minőségfinanszírozási elem érvényesítése, amennyiben az nyilvános, és objektív értékelési-jutalmazási módszerként épül be a finanszírozásba.

A közösségi finanszírozás változása és a minőség

A jóléti államok, amelyekben a második világháború után általános tendencia volt a közkiadások növekvő aránya a nemzeti összтermékből, a hetvenes évek közepétől olyan gazdasági kihívás elé kerültek, amely a közösségi szféra finanszírozásának gyökeres újra gondolását és átformálását eredményezte. E gazdasági kihívást a hetvenes évek olajár-robbanása és a nyomában járó gazdasági recesszió; a népesség öregedése és a nyugdíjbiztosítási rendszerek felfutása, s nyomában a nyugdíjkiadások, az egészségügyi ellátás költségeinek rendkívüli növekedése; továbbá a helyi önkormányzatok (infrastruktúrafejlesztésből és működtetésből adódó) kiadásainak növekedése, valamint az oktatás kiterjedéséből adódó támogatási igény-növekedés és a központi kormányzati (védelmi, kutatási stb.) kiadások emelkedése okozta.[18]

A gazdasági depresszió okozta szűkös költségvetési kondíciók, s a fenti tényezők következtében növekvő közösségi támogatási igények a nyolcvanas évek elejétől új közösségi finanszírozás-politika dominánssá válását eredményezték. Ennek következtében lelassult, majd megállt a közkiadások aránynövekedése. Hasonlóképpen megtorpant az önkormányzatok támogatása is, s előtérbe került az önkormányzatok gazdálkodásának, működésének reformja, autonómiájuk növelése, új finanszírozási, vállalkozási és gazdálkodási formák keresése.[19]

Lényegében valamennyi fejlett európai országban csökkentették az állam újraelosztó szerepét, növelve a helyi és intézményi szintű gazdálkodási önállóságot és felelősséget. Az önkormányzatok, az oktatás és az egészségügy finanszírozásában a normatív alapon vagy a teljesítményelven történő pénzfolyósítás terjedt el.

A normatív finanszírozás és a gazdálkodási autonómia tehát az oktatás finanszírozási válságára adott kormányzati válasz, amely gyakorlatilag a hatékonyság növelésének és a költségvetési támogatás csökkentésének eszközeként funkcionált.[20]

---

17 Ilyen tudománypolitikai szempont lehet, pl. az akadémiai intézetek esetleges egyetemi integrációjának elősegítése. Oktatáspolitikai szempontként az azonos szakirányú egyetemi és főiskolai képzés közötti támogatási különbség érvényre-juttatását lehet példaként említeni.

18 Lásd erről, pl.: Tóth István György: A jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei. Közgazdasági Szemle 1995. 1. sz.

19 Lásd erről: Illés Iván: Az önkormányzati finanszírozás hazai és nemzetközi irányzatai – Európai Fórum, 1993. október

20 A hazai és több nyugat-európai ország közel múltbeli és mai folyamatainak áttekintése azt is jól szemléltetik persze, hogy a közkiadás-politika ezen új elvei az évek során erodálódnak is, s így bizonyos időnként újabb korrekciókra, megszorításokra kényszerülnek a kormányok (természetesen nem függetlenül politikai beállítottságuktól és a nemzetgazdaságok pillanatnyi helyzetétől).

A normatív finanszírozás – és tegyük hozzá az alapszerű versenypályázati és projektfinanszírozást is – általában azokon a területeken alakult ki, ahol az állam korábban szerepet és feladatellátást vállalt, s amelynek előző formája az intézményfinanszírozás[21] volt.

Ugyanakkor az autonómiák kialakulásával előtérbe kerültek olyan új állami feladatok, mint a minőségbiztosítás. Az autonómia ugyanis nem nyújt biztosítékot sem a szakmai minőség, sem a szervezeti, gazdasági, működési racionalitás szempontjából. Az autonóm szervezetek működése mind szakmai-minőségi, mind a gazdasági racionalitási vonatkozásokban komoly aggodalomra adhatnak okot, ha hiányoznak azok a külső kényszerek és belső mechanizmusok, amelyek kikényszerítik ezeket.

A felsőoktatásban, mint láttuk, léteznek olyan belső mechanizmusok, amelyek a minőséget és a hatékonyságot ösztönzik – amennyiben az állami redisztribúció módszerei lehetővé teszik az egyetemi és a tudományos piac működését. Ugyanakkor amennyiben az állami finanszírozás és szabályozás nem ösztönzi, vagy akadályozza ezek kialakulását, akkor a minőség és a hatékonyság problémái miatt az állam gyakran érez késztetést arra, hogy felsőoktatási minőségbiztosítási rendszert hozzon létre, vagy hozasson létre a felsőoktatási intézményekkel. Azonban az így létrehozott minőségbiztosítási rendszerek eredményessége erősen megkérdőjelezhető. Ugyanis ha hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek a minőséget kikényszerítik, akkor ezt nem pótolja egy kormánytestület, vagy egy professzori testület. A minőségbiztosítási rendszer egyébként sem jelent semmit a szolgáltatás minőségét illetően.[22]

21 Az intézményfinanszírozás eredeti változata tulajdonképpen inputfinanszírozás, amikor az intézményi feladat ellátásához szükséges – elvileg normázott, gyakorlatilag kialkudott és engedélyezett – inputok (eszközök, személyzeti létszám, bér, stb.) költségeit tervezik meg és folyósítják. A tervezés során az intézmény adott évi költségvetési terve az intézmény előző évi költségvetéséből indul ki, s az korrigálásra kerül az új és elmaradt feladatok és az engedélyezett inputok alapján.

A kilencvenes évek közepétől azonban az intézményfinanszírozás elszakadt az intézményi inputoktól, és feladatoktól, s bázisfinanszírozássá alakult. Ebben a szisztémában is a tervezés alapja az intézményi költségmúlt. Azonban a tervnek nincs köze többé az inputokhoz és a feladatokhoz, hanem kizárólag a költségmúlthoz és a kormány által elfogadott költségvetési irányelvekhez. Ez utóbbi a költségvetési szervek támogatásának és bevételének, valamint a legfontosabb kiadási előirányzatainak növelési arányáról rendelkezik. (Ez alapján a felügyeleti szerv meghatározza az egyes intézmények kiadási előirányzatai legfontosabb elemeinek (személyi juttatás, dologi kiadás, ellátottak pénzbeli támogatása, felújítás, beruházás) összegét. Az intézmények, ezen un. keretszámok alapján határozták meg részletes költségvetésüket.

A bázisfinanszírozás során az egyes intézmények költségvetése tehát elszakadt mind az ellátott feladatok szerkezetétől, mind azok volumenétől, s alapvetően a ködös homályba vesző módon kialakult intézményi költségmúlttól függ alapvetően. (Egyes rosszmájú oktatáskutatók szerint az egyes intézmények kialakult különbségei alapvetően egyetlen tényezővel korreláltak: azzal, hogy az adott intézmény hány államtitkárt és minisztert adott az országnak) Mindenesetre fontos hangsúlyozni, hogy a bázisfinanszírozás semmilyen kapcsolatban nincs az oktatás minőségével sem.

22 Gyakori félreértés, hogy a minőségbiztosítási rendszer bevezetését úgy interpretálják az érintettek, mint ami egyben a termék, vagy szolgáltatás minőségét is megjavította.

Fontos azonban hogy különbséget tegyünk a minőségbiztosítási rendszer és a kibocsátás minősége között. Pl. az ISO 9000-es tanúsítvány nem igazol semmit sem a termékkel, a kibocsátással kapcsolatban. Azt jelenti csak, hogy az adott cég minőségbiztosítási rendszert vezetett be és működtet, azaz a minőséggel kapcsolatos tevékenységet átgondolták és dokumentálták, s így a cég átvilágítható és ellenőrizhető, s ha a kibocsátás minőségével probléma van, akkor javító intézkedéseket fognak tenni.

Összegzés

Az elmondottakat tehát összegezhetjük úgy, hogy a felsőoktatás (állami) finanszírozása és a minőség oly módon függ össze, hogy amennyiben a finanszírozás elősegíti mind az egyetemi, mind a tudományos piac működését, akkor egyben elősegíti azokat a mechanizmusokat is, amelyek a minőséget ösztönzik, kikényszerítik. Amennyiben az állam következetesen alkalmazza az oktatás kvázi piaci finanszírozási módszereit, s a tudomány és kutatás versenypályázati finanszírozását, ezek a feltételek teljesülhetnek. A normatív finanszírozás is alkalmas arra, hogy az egyetemi piac – és nyomában a minőség – kialakuljon, ha alkalmazásában a kvázi piaci jelleg érvényesül.

Ugyanakkor egyértelmű, hogy a minőségbiztosítási rendszerektől kevésbé várhatjuk a minőségre való ösztönzést, vagy a minőség tényleges kikényszerítését. Más oldalról az is világos, hogy a minőséget ténylegesen nem befolyásoló tényezők ösztönzése, finanszírozása szintén nem alkalmas a minőség előmozdítására, sőt – azzal, hogy azok esetleg a felsőoktatási piac ellen hatnak –, a tényleges minőség ellen dolgozhatnak.

POLÓNYI ISTVÁN

IRODALOM

ATKINSON, G. B. J. (1988) Újabb fejlemények az oktatás finanszírozásában. In: SEMJÉN A & LUKÁCS P. (eds) *Oktatásfinanszírozás.* Budapest, Oktatáskutató Intézet.

DARVAS PÉTER (1993) Felsőoktatás és az egyetemek egy „új" Európában. Várakozások és változások. In.: HALÁSZ G. (ed) *Az oktatás jövője és az európai kihívás.* Budapest, Educatio Kiadó.

FRIEDMAN, M & FRIEDMAN, R. (1998) *Választhatsz szabadon.* Budapest-Florida, Akadémia Kiadó-MET Publishing Corp.

ILLÉS IVÁN (1993) Az önkormányzati finanszírozás hazai és nemzetközi irányzatai. *Európai Fórum,* No. 10.

MINŐSÉGIRÁNYÍTÁS (1997) *Informatikai Tárcaközi Bizottság Ajánlásai. 9. sz. ajánlás, 1.0 verzió.* Budapest, Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Iroda.

SZILVÁSSY ERIKA (ed) (1997) *A minőségről. Az 1996. évi magyar Nemzeti Minőségi Díj nyertesének bemutatkozásával.* Budapest, CO-NEX Könyvkiadó Kft.

POKOL BÉLA (1988) A társadalmi alrendszerek kettős racionalitása. *Valóság,* No. 4.

POKOL BÉLA (1992) *A professzionális intézményrendszerek elmélete.* Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.

POLÁNYI KÁROLY (1976) *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet.* Budapest, Gondolat.

POLÓNYI ISTVÁN (1998) A felvételi rendszer és az államilag finanszírozott hallgatói férőhelyek elosztása a felsőoktatási intézmények között. In: POLÓNYI ISTVÁN: *Oktatáspolitika, oktatásfinanszírozás.* Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.

TENNER, ARTHUR R. & DETORO, IRVING J. (1996) Teljeskörű minőség-menedzsment. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.

TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (1995) A jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei. *Közgazdasági Szemle,* No. 1.